

Diagnóstico de la corrupción y diseño de un plan de acción para la lucha anticorrupción a nivel territorial en el sector de hidrocarburos en Colombia

Introducción

Las propuestas presentadas en este documento son el resultado de un diálogo participativo que involucra a todos los grupos de interés, quienes deberán trabajar de manera coordinada para lograr fortalecer la gobernanza de los recursos naturales en el país.

La actividad petrolera repercute en la economía del país. En esa medida, promover la transparencia en el sector es fundamental para fortalecer la gobernanza y proteger la biodiversidad de posibles impactos ambientales derivados de la actividad extractiva. Por ello se realizó un diagnóstico de los riesgos de corrupción en el sector petrolero en los municipios de Maní y Tauramena, Casanare y un plan de acción con una serie de estrategias orientadas a reducir dichos riesgos.



Licenciamiento ambiental

El licenciamiento ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede generar impactos ambientales. Se entiende por impacto ambiental la alteración del ambiente provocado por un proyecto o actividad en un área determinada.

En Colombia viene reglamentado por el decreto 1076 de 2015, en la que se establece que los permisos ambientales en el sector petrolero son otorgados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.



En este plan de acción planteamos diferentes estrategias frente a los riesgos de corrupción que encontramos a partir de la investigación, los cuales están divididos en la acción que proponemos, es decir, lo que se debe realizar por parte del actor responsable en un límite de tiempo dado;

Lo primero que encontramos a partir de esta investigación fue un riesgo asociado con un bajo rigor de la expedición de licencias y estudios de impacto ambiental.

Frente a esta situación, proponemos fortalecer los mecanismos de licenciamiento relacionados con los estudios de impacto ambiental.

1 Elaboración estrategias enfocadas en mejorar los procesos de seguimiento y control a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA en el proceso de toma de decisiones relacionada con el licenciamiento ambiental.

2 Realización de un protocolo de procedimientos y seguimiento a los estudios de impacto ambiental, promoviendo la rigurosidad en los mismos y la independencia entre la consultora encargada de los EIA y la empresa contratante.

 Ministerio de Ambiente

 Mediano plazo

 ANLA

 Corto plazo

3 Inicio de proceso de descentralización, incrementando su presencia en regiones petroleras con el fin de mejorar comunicación con comunidades y poder realizar seguimiento más riguroso a los proyectos de explotación y exploración.

4 Se reforman las corporaciones autónomas regionales – CAR con el fin de fortalecer el criterio técnico de dichas entidades, blindándolas de posibles riesgos de corrupción y conflicto de intereses.

 Corporaciones Autónomas Regionales – CAR y ANLA

 Mediano plazo


 Congreso de la República, Presidencia de la República

 Mediano plazo

El segundo riesgo hallado está relacionado con los posibles incentivos económicos que podrían recibir algunos funcionarios de las autoridades ambientales con el fin de aprobar tanto las licencias ambientales como de las auditorías del proyecto.

Nuestro objetivo frente a la situación anteriormente planteada es incrementar la presencia institucional de las autoridades ambientales en los municipios petroleros.

1 El Gobierno Nacional incrementa los recursos destinados a las CAR y la ANLA en el Presupuesto General de la Nación con el fin de robustecer la capacidad técnica y humana de dichas entidades.

 Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Congreso de la república

 Mediano plazo

2 Incorporación de las autoridades ambientales en la Estrategia Territorial de Hidrocarburos con el fin de mejorar la gobernabilidad del sector, abordando los posibles impactos ambientales generados por la actividad petrolera.

 MinMinas y ANH

 Mediano plazo



El tercer riesgo obtenido está relacionado con los posibles incentivos económicos a miembros de la comunidad para que asistan a las audiencias públicas de socialización del proyecto con el fin de cumplir con el requisito legal para obtener la licencia ambiental.

Con el fin de aminorar este riesgo, proponemos mejorar los canales de comunicación entre las comunidades y las empresas operadoras en los municipios petroleros sobre los posibles impactos ambientales asociados a la actividad petrolera.

1 Programación de jornadas de sensibilización a todos sus funcionarios enfocada en fortalecer los procesos internos en temas relacionados con la socialización de proyectos a la comunidad de manera clara e ilustrativa todo el proceso de exploración o explotación y los posibles impactos que pueden generarse.

 Empresas operadoras

 Mediano plazo

2 Realización de convocatorias amplias para las reuniones de socialización y a las audiencias públicas, estableciendo los asistentes a dichos espacios, medios de comunicación por los que se realizará la convocatoria, días pertinentes para la realización de las reuniones, a partir del reconocimiento de las comunidades.

 Empresas operadoras

 Corto plazo

3 Adopción de conceptos emitidos por las comunidades durante las audiencias públicas de socialización.

 ANLA

 Corto plazo



Contratación laboral

El Decreto 1668 de 2016 establece que en los municipios en los que se realicen actividades de exploración o explotación de hidrocarburos se priorizará la contratación de la mano de obra local, es decir, aquella que reside en el municipio donde se realiza la operación. Si no fuese posible encontrar mano de obra disponible para la realización de la labor requerida, se deberán priorizar los municipios vecinos, privilegiando la fuerza laboral residente en la región. De acuerdo con el Decreto 1668 de 2016, la totalidad de la mano de obra no calificada y por lo menos el 30% de la calificada debe ser del municipio en cuestión o de los municipios aledaños.

De acuerdo al Decreto en mención y a la Ley 136 de 1994, las alcaldías municipales son las encargadas de expedir certificados de residencia que acreditan al personal oriundo de la región que aspira a una vacante en el sector petrolero.

Dicha acreditación se emitirá con base en el certificado electoral, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN o el registro de afiliados de las Juntas de Acción Comunal – JAC, organización cívica compuesta por vecinos de un lugar que se reúnen con el fin de solucionar de manera conjunta las necesidades de la comunidad.

Los postulantes a las vacantes laborales del sector que cumplan con los requisitos mencionados previamente, deben presentar diversas pruebas psicotécnicas que están a cargo de las agencias de empleo, quienes evalúan a los candidatos y toman la decisión final sobre la persona elegida para el cargo.

El riesgo encontrado está vinculado con la posible contratación de personal externo de la región a pesar de la normatividad vigente.

El objetivo propuesto es mejorar la transparencia en los procesos de contratación laboral.

1 Elaboración de un código de procedimientos y socialización para la contratación laboral en el sector petrolero. Implementando lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

 Ministerio de Trabajo

 Mediano plazo

2 Creación de espacios de capacitación dirigidos a los trabajadores del sector en la región.

 Empresas operadoras

 Corto plazo

3 Modificación de estatutos de la Junta de Acción Comunal – JAC con el fin de que el listado de asociados sea emitido por la asamblea general.

 Asamblea General de las Juntas de Acción Comunal

 Corto plazo

4 Realización de jornadas de sensibilización sobre participación y veeduría ciudadana

 Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales

 Corto plazo

5 Construcción de un portafolio de trabajadores calificados con veeduría permanente de un comité de vigilancia conformado por miembros de la sociedad civil.

 Gobernaciones

 Corto plazo

6 Mayor control y seguimiento a los procesos de contratación laboral.

 MinTrabajo

 Mediano plazo

7 Elaboración de un comité de veeduría para los procesos de contratación de personal.

 Sindicatos

 Corto plazo

8 Elaboración de protocolos y procedimientos sobre la contratación de personal, así como de la socialización de resultados durante el proceso.

 Bolsas de empleo de cajas de compensación y Agencias de empleo

 Corto plazo

9 Inclusión de la verificación de la transparencia en los procedimientos de contratación por parte de las empresas en la contratación laboral.

 EITI

 Mediano plazo

10 Verificación de certificados de residencia expedidos por las alcaldías municipales.

 Ministerio del Trabajo

 Mediano plazo



Contratación de bienes y servicios

Las empresas operadoras, en el marco de la autonomía empresarial, tienen la discrecionalidad para contratar con las empresas de bienes y servicios que más se adecúen a sus necesidades. La ANH y la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC elaboraron un Manual de Buenas Prácticas en Contratación de Bienes y Servicios. En el manual se recomienda realizar convocatorias amplias, de manera que los miembros de la comunidad estén al tanto y puedan participar de dicho concurso.

Todas las empresas a nivel nacional, incluyendo a las empresas operadoras del sector petrolero, deben cumplir con el Régimen de Libre Competencia en Colombia, estipulado en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1993, la Ley 1340 de 2009, el Decreto 4886 de 2011 y la Constitución Política.



Se encontraron riesgos de corrupción asociados con el abuso de la posición de dominio de las Empresas operadoras estableciendo precios por debajo de los costos de producción.

El objetivo es mejorar capacidad de negociación de empresas locales de bienes y servicios




1 Priorización en la contratación de proveedores locales.

 Empresas operadoras

 Corto plazo

2 Elaboración de un portafolio de empresas proveedoras de bienes y servicios con la veeduría de un comité conformado por empresas proveedoras y miembros de organizaciones sociales.

 Alcaldías, Gobernaciones, Cámara de Comercio y empresas proveedoras de bienes y servicios

 Corto plazo

3 Implementación de manera efectiva la libre competencia y no obtener ventaja de su amplio poder de negociación.

 Empresas operadoras

 Mediano plazo

4 Realización de una amplia convocatoria para la contratación de bienes y servicios,

 Empresas operadoras

 Corto plazo

5 Creación de dependencia encargada de recibir quejas y reclamos de la ciudadanía relacionadas con el proceso de contratación de bienes y servicios.

 AMH

 Mediano plazo

6 Elabora un protocolo de seguimiento y rendición de cuentas orientado a empresas operadoras con el fin de verificar el cumplimiento del Régimen de Libre Competencia Económica.

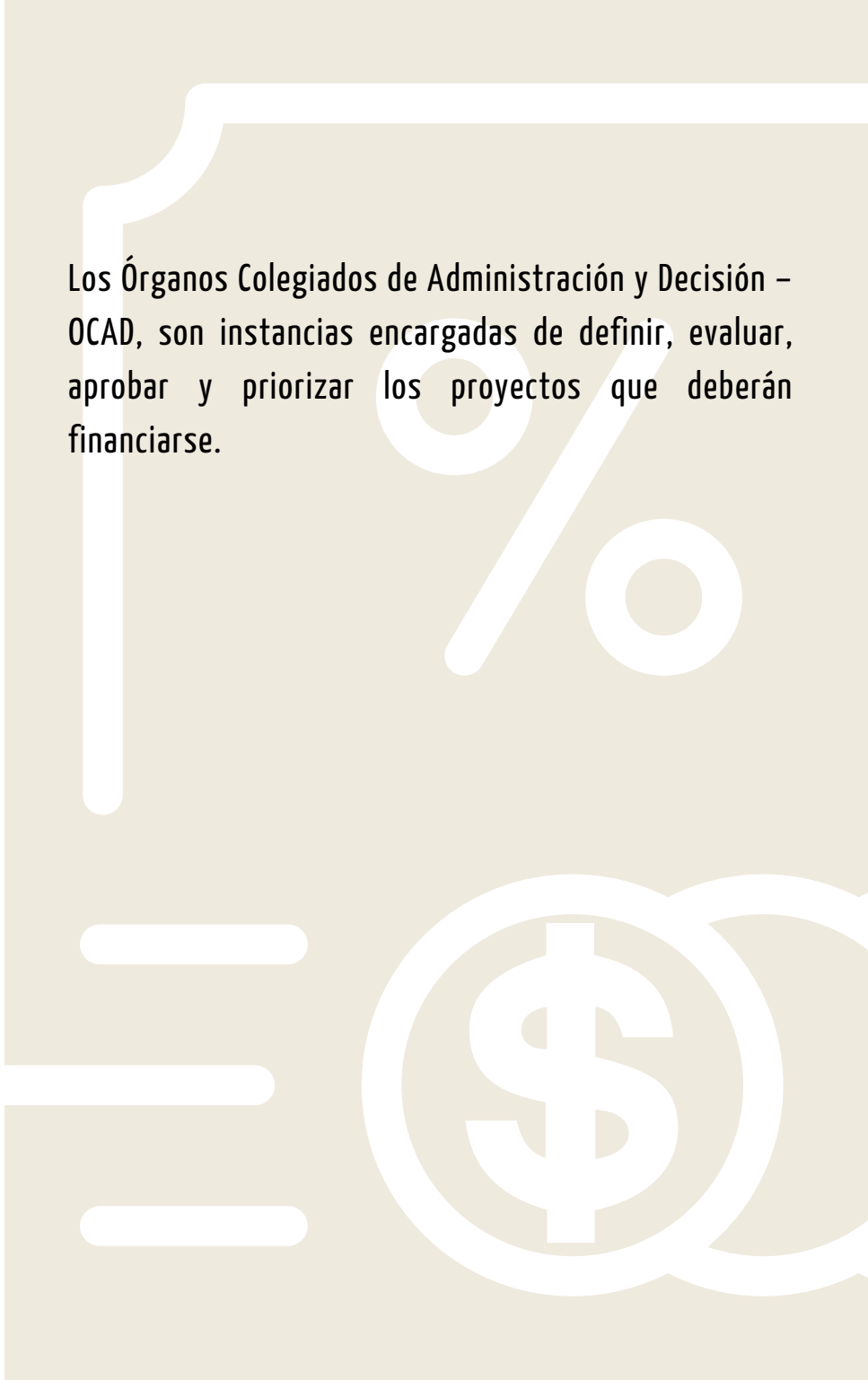
 Superintendencia de Industria y Comercio

 Mediano plazo

Manejo de regalías

Las regalías son el pago que hacen las empresas petroleras al Estado colombiano como contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables. Los recursos se invierten en la resolución de necesidades básicas insatisfechas como la educación básica, alcantarillado y acueducto, vías de comunicación y en los grandes proyectos de inversión que buscan promover el progreso a las regiones.

El Sistema General de Regalías – SGR, es el encargado de la distribución, administración, control y uso eficiente de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Por medio del SGR se busca distribuir los ingresos de forma equitativa a todos los departamentos del país y promover una inversión en restauración social y económica en los territorios donde se realizan operaciones petroleras.



Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, son instancias encargadas de definir, evaluar, aprobar y priorizar los proyectos que deberán financiarse.

Los riesgos obtenidos están asociados con la construcción de obras inoficiosas e inconclusas con dineros provenientes de las regalías.

El objetivo planteado con las siguientes estrategias es incrementar la transparencia en el manejo de las regalías por parte de los entes territoriales.

1 Divulgación de manera detallada en el medio electrónico institucional las contrataciones en curso y el nivel de avance de éstas..

2 Fortalecimiento de procesos de veeduría ciudadana en la ejecución de proyectos por regalías.

 Alcaldías y Gobernaciones

 Corto plazo

 Organizaciones sociales

 Corto plazo

3 Creación de oficinas en municipios petroleros con el fin de hacer seguimiento más efectivo a posibles riesgos de corrupción asociados con el manejo de las regalías provenientes de la actividad petrolera que puedan presentarse.

4 Endurecimiento de penas a delitos relacionados con la corrupción y promueve programas de recompensa y protección al denunciante-

 Contraloría General de la República

 Mediano plazo

 Congreso de la República

 Mediano plazo

5 Rendición de cuentas semestralmente dando cuenta del proceso de inversión de regalías, de acuerdo con la nueva Ley de Regalías (Ley 2056 de 2020).

6 Creación de un órgano multiactor con el fin de mejorar el control en la inversión de los recursos. En este nuevo órgano debe incluirse un representante de la comunidad, además de los representantes de los entes territoriales establecidos previamente en los OCAD departamentales.

 Entes territoriales

 Corto plazo

 Congreso de la República

 Mediano plazo

7 Seguimiento a los resultados de las interventorías realizadas a las obras de

 Contraloría General de la República  Corto plazo



